ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXIV, 18 SECTIO G 1987

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Jerzy STELMASIAK

Aspekty administracyjnoprawne ochrony źródeł i ujęć wód śródlądowych

Административноправовые аспекты охраны источников и устьев внутриконтинентальных вод

Administrative-legal Aspects of the Protection of Sources and Intakes of Inland Water

UWAGI OGÓLNE

Jednym z podstawowych elementów środowiska, koniecznym do życia człowieka i do celów gospodarczych; jest woda. Stanowi ona dobro niezastąpione, a jednocześnie ilościowo nieograniczone i praktycznie nieodtwarzalne. Z tego względu stosunki społeczno-gospodarcze, które powstają w związku z własnością i korzystaniem z wód, objęto regulacją prawa wodnego z r. 1974.[1] Szczególnie ważne są zagadnienia związane z zapobieganiem dalszemu zanieczyszczaniu wód. Polska to kraj mający wyjątkowo niekorzystny bilans wodny. Wśród 28 krajów europejskich znajduje się na 26 miejscu pod względem zasobności w wodę.[2]

Jednocześnie stopień zanieczyszczenia głównych cieków wodnych oraz różnych regionalnych wód śródlądowych jest bardzo wysoki, o czym świadczy fakt, że co najmniej, 1/3 polskich rzek znajduje się poza wszelką klasą czystości.[3] Stąd problem ich ochrony przed zanieczyszczeniem

[1] Ustawa z 24 X 1974 r. — prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230) oraz S. Surowięc, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska: *Prawo wodne, Komentarz, Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1982, s. 9 i n. oraz s. 78 i n.

[2] *Ochrona środowiska i gospodarka wodna 1981, Materiały statystyczne GUS*, Warszawa 1981.

[3] *Ibid.*, ss. 145—157 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 29 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki, oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków (Dz. U. nr 41, poz. 214).

posiada tak wielkie znaczenie. W celu realizacji tego zadania ustawodawca wprowadził szereg różnorodnych środków prawnych, zawartych nie tylko w ustawie — prawo wodne z r. 1974, lecz również w innych aktach prawnych, np. w ustawie z dnia 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.[4] Jednym z nich są strefy ochronne, tworzone na podstawie art. 59 prawa wodnego z r. 1974, będące podstawowym środkiem o charakterze prewencyjno-ochronnym dla ochrony źródeł i ujęć wody.[5] Na obszarze strefy ochronnej obowiązuje specjalny reżim prawny w formie nakazów i zakazów administracyjnych. Są one wprowadzane z mocy prawa w drodze aktu tworzącego strefę lub za pomocą kolejnych aktów administracyjnych wydawanych przez właściwe organy administracji stopnia wojewódzkiego w celu konkretyzacji aktu kreującego. Takie ograniczenia ustanawia się, aby podporządkować wszelką działalność podejmowaną na tym obszarze celowi nadrzędnemu, będącemu przyczyną wyznaczenia strefy ochronnej. Tego typu porządek prawny powinien więc być ustanawiany nie tylko pod kątem ochrony wód przed zanieczyszczeniem, lecz także w celu przeciwdziałania szkodliwemu zanieczyszczaniu wód. Ten ostatni termin oznacza wywołanie w środowisku wodnym tego rodzaju zmian fizycznych, chemicznych lub biologicznych, które powodują, że wody nie nadają się do wykorzystania w celach komunalnych czy gospodarczych. Dotyczy to więc zarówno źródeł, jak i ujęć wody, które mają służyć zbiorowemu zaopatrywaniu ludności w wodę do celów bytowych, zabezpieczenia ich jakości, a także wydajności ujęcia wody wykorzystywanej w procesie produkcyjnym jednostek gospodarczych.

Ponadto należy podkreślić, że pozwolenie wodnoprawne zezwala na wprowadzenie ścieków do wód śródlądowych w granicach dopuszczalnych norm zanieczyszczeń, co nie dotyczy jednak źródeł i ujęć wody. Wynika to z tego, że panujący na obszarze strefy ochronnej szczególny reżim prawny jest wprowadzany w celu zabezpieczenia zasobów wodnych przed jakimkolwiek pogarszaniem ich jakości (spełnia więc inną funkcję niż na przykład pozwolenie wodnoprawne). To spostrzeżenie dotyczy całego obszaru strefy ochronnej, czyli nie tylko zbiornika wody lub jego części, na której znajduje się ujęcie wody, lecz także określonego przyległego terenu. Jego zasięg jest zależny przede wszystkim od miejscowych wa-

---

[4] Dz. U. nr 3, poz. 6 oraz W. Żywult: *Nowe elementy z zakresu ochrony wód w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Aura" 1981, nr 3, s. 31; zob: też L. Jastrzębski: *Ochrona środowiska w PRL*, Warszawa 1983, s. 206.

[5] Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 III 1965 r. w sprawie ustanawiania stref ochronnych ujęć i źródeł wody (Dz. U. nr 13, poz. 93) oraz zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej z 24 III 1965 r. (M.P. 1969, nr 5, poz. 53) — obowiązujące w obecnym stanie prawnym.

runków hydrologiczno-sanitarnych oraz rodzaju ochranianej wody (powierzchniowej lub podziemnej).

Prawodawca wprowadził zróżnicowanie reżimu prawnego na obszarze strefy ochronnej. Z tego względu podzielił jej obszar na teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, mając na uwadze odległość od chronionego dobra, co wyznacza „ostrość" panującego reżimu prawnego. Inne istotne zagadnienie, które tu występuje, dotyczy podstaw prawnych, na których opiera się wydawanie przepisów typu policyjnego w odniesieniu do obszaru strefy ochronnej. Jednoznaczne dyspozycje w tym zakresie zawiera art. 60 prawa wodnego z r. 1974. Wprowadza on dwa rodzaje zakazów administracyjnych. Pierwsze są ustanawiane przez ustawodawcę *ex lege*, w drodze aktu tworzącego strefę ochronną. Dotyczą one zakazu lokalizacji obiektów i budowy urządzeń, których funkcjonowanie byłoby zagrożeniem dla chronionego zasobu środowiska (np. wykonywania wierceń i odkrywek, gromadzenia ścieków lub składowania odpadów). Jednak na podstawie normy kompetencyjnej odpowiedni organ administracyjny jest władny w uzasadnionych przypadkach wydać zwolnienie od wprowadzonych wyżej ograniczeń. Oczywiście, dotyczy to sytuacji, w której nie nastąpi zanieczyszczenie wód w źródle i ujęciu wody, nie mówiąc o możliwości ewentualnego szkodliwego zanieczyszczenia. Druga grupa nakazów i zakazów administracyjnych posiada charakter fakultatywny, ponieważ jest ustanowiona przez organ tworzący strefę ochronną według uznania administracyjnego w drodze kolejnych aktów administracyjnych. Rozstrzygnięcia w tym zakresie odnoszą się przede wszystkim do działalności rolniczej i leśnej na tym obszarze (np. nakaz stosowania określonych upraw rolnych i leśnych czy zakaz stosowania nawozów mineralnych). Jednak szczególne znaczenie dla ochrony źródeł i ujęć wody. ma uznanie za wykroczenie wznoszenia na terenie stref ochronnych urządzeń, obiektów budowlanych lub wykonywania robót, które nie są zgodne z celem utworzenia strefy ochronnej. W takim przypadku tego rodzaju działania są zagrożone karą pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności do 3 miesięcy oraz grzywną. Wydaje się, że wysokość tej sankcji nie jest wystarczająca, biorąc pod uwagę stopień zagrożenia środowiska wodnego w obrębie źródeł i ujęć wody.

Nie mniej istotne od tych zagadnień jest określenie trybu tworzenia strefy ochronnej. Decyzję w przedmiocie jej utworzenia wydaje właściwy terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego z urzędu lub na wniosek zainteresowanej jednostki gospodarczej czy też odpowiedniego organu państwowej inspekcji sanitarnej. W przypadku gdy przedmiotem ochrony jest źródło wody, ustanowienie strefy ochronnej następuje z urzędu. Natomiast w odniesieniu do ujęć wody jej utworzenie następuje na wniosek i koszt zainteresowanej jednostki gospodarczej.

Należy podkreślić, że wydanie aktu tworzącego strefę ochronną wokół źródła wody zabezpiecza w szczególności interes ogólnospołeczny i dlatego jej zagospodarowanie odbywa się na koszt skarbu Państwa. Trzeba zaznaczyć, że w każdym przypadku utworzenie strefy ochronnej następuje w formie decyzji administracyjnej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to istotne, ponieważ często występuje „spiętrzenie" szeregu przepisów typu policyjnego na obszarze strefy ochronnej, co może uniemożliwić na przykład właścicielowi nieruchomości gruntowej dalsze jej wykorzystanie zgodne z przeznaczeniem. Ponadto występują tzw. „przepisy martwe", dotyczące tworzenia obszarów ochronnych w trybie art. 58 prawa wodnego z r. 1974. Ich celem powinna być ochrona i zabezpieczenie korzystania z wód śródlądowych oraz ochrona ludności i jej mienia przed powodzią. Dlatego też na terenie tych obszarów istnieje możliwość wprowadzenia szeregu ograniczeń prawa własności i innych praw rzeczowych na nieruchomościach. Jest to instytucja pochodna w stosunku do stref ochronnych, jednak w obecnym stanie prawnym — pomimo delegacji ustawowej — nie wydano aktu wykonawczego. W literaturze prawniczej słusznie podkreśla się ścisły związek tej instytucji z pozwoleniem wodnoprawnym, co w połączeniu ze specjalnym reżimem prawnym, który obowiązywałby na tym terenie, czyniłoby z niej (w korelacji ze strefami ochronnymi) skuteczny system środków prawnych działających na rzecz ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem.

Jest oczywiste, że ochrona źródeł i ujęć wody nie jest możliwa jedynie za pomocą stref ochronnych. Mam na względzie zarówno zadania o charakterze ekologicznym (ochrona jakości wody), jak i zadania o charakterze gospodarczym (zabezpieczenie odpowiedniej wydajności z ujęcia wody). Realizacja powyższych zadań dotyczy zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych wód śródlądowych, wymagających ochrony ich walorów ekologiczno-gospodarczych.[6] Dlatego też konieczne jest powiązanie instytucji strefy ochronnej z innymi środkami prawnymi funkcjonującymi w tej dziedzinie, w szczególności — pod kątem ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

W tym celu należy postawić węzłowe pytanie — czy występuje system środków prawnych chroniącycḥ zasoby wodne w obrębie ujęć i źródeł wody?

Ograniczone ramy artykułu powodują, że udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie będzie wymagało dokonania analizy administracyjnoprawnej następujących wybranych instytucji prawnych:

---

[6] Surowiec, Tarasiewicz, Zwięglińska: *op. cit.*, ss. 24—27.

1) własności wód;
2) szczególnego korzystania z wód śródlądowych;
3) reglamentacji gospodarki wodnej w dziedzinie ochrony wód przed zanieczyszczeniem;
4) podstawowych środków prawnych o charakterze prewencyjnym.

WYBRANE INSTYTUCJE PRAWNE OCHRONY ŹRÓDEŁ I UJĘĆ WODY

WŁASNOŚĆ WÓD ŚRÓDLĄDOWYCH

Węzłową instytucją prawną regulacji gospodarki wodnej jest własność wód.[7] Chodzi o ustalenie praw do wody oraz określenie podmiotów, którym to prawo przysługuje. Ustawodawca już w art. 1 prawa wodnego z r. 1974 wyraźnie do niej nawiązuje, co świadczy o dużej wadze, jaką przykłada się do administracyjnoprawnych środków regulujących zagadnienie własności (będącej ze swej istoty instytucją prawa cywilnego). Trzeba też podkreślić, że własność wód w istotnym stopniu wpływa na prawo do korzystania z wód (na przykład szczególne korzystanie jest dozwolone wyłącznie z wód stanowiących własność Państwa). W tym miejscu wyłania się problem dotyczący własności wód w obrębie źródła czy ujęcia wody śródlądowej. Wspomniany art. 1 prawa wodnego z r. 1974 w sposób jednoznaczny określa własność wód śródlądowych, stwierdzając, że wszelkie wody są własnością Państwa, „jeżeli ustawa [tj. prawo wodne — J. S.] nie stanowi inaczej." Wyłączenia w tym przedmiocie dotyczą powierzchniowych wód stojących oraz wód w studniach i rowach, które są własnością osób fizycznych lub prawnych. Oznacza to, że w zasadzie wody śródlądowe znajdujące się w źródle czy ujęciu wody stanowią własność Państwa.

Specyficznym zagadnieniem jest określenie własności wód, które mogą występować na terenie strefy ochronnej (może ona obejmować również częściowo określony odcinek wód powierzchniowych). W takiej sytuacji — gdy na przykład znajduje się na jej terenie określony obszar stawu, będący własnością indywidualną lub spółdzielczą — obowiązują w zasadzie pochodne rozwiązania prawne jak w odniesieniu do gruntów, na których obszarze utworzona została strefa ochronna (art. 59 i art. 60 prawa wodnego z r. 1974).

Odmienny status prawny wód płynących powoduje, że regulacje kodeksu cywilnego dotyczą tylko własności wód stojących. Oznacza to, że

[7] S. Rudnicki: *O własności wód*, „Nowe Prawo" 1982, nr 7—8, s. 78 i n.

woda płynąca nie jest w świetle kodeksu cywilnego rzeczą, jak również nie posiada charakteru przedmiotu samoistnego — materialnego, czyli nie jest poddana władzy ludzkiej.[8] Natomiast grunty, które pokryte są wodami, stanowią własność Państwa w obrębie granic określonych liniami brzegów (art. 4 prawa wodnego z r. 1974). Z tych względów cywilistyczna wykładnia prawa własności dotyczy gruntów pokrytych wodami, a nie odnosi się do wody (nie jest to rzecz w myśl art. 44 i art. 45 k.c.).[9] Natomiast wody stojące są częścią składową gruntu (w rozumieniu art. 47 k.c.), który stanowi ich naturalny zbiornik. Instytucja własności wód nie jest tożsama z treścią pojęcia własności według prawa cywilnego (w rozumieniu art. 140 k.c.). Na tej podstawie można mówić, że odmienny status prawny państwowych wód płynących i stojących powoduje poddanie regulacji kodeksu cywilnego własności wyłącznie tych ostatnich wód (tzn. wód stojących).[10]

SZCZEGÓLNE KORZYSTANIE Z WÓD ŚRÓDLĄDOWYCH

Zagadnienie dotyczące ochrony źródeł i ujęć wody należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Pierwsza obejmuje analizę w przedmiocie „naturalnych" źródeł wody, a druga dotyczy „sztucznych" ujęć wody — jako miejsca poboru wody na cele komunalne i gospodarcze. W obu przypadkach źródła wody wpływają na udzielenie wskazań lokalizacyjnych oraz określenie warunków dla wybranego wariantu lokalizacji, a następnie na treść decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej obejmującej urządzenia wodne (gdy wymagane jest uzyskanie w szczególności pozwolenia wodnoprawnego). W odniesieniu do ujęć wody powyższe rozstrzygnięcia posiadają ograniczony stopień swobody lokalizacyjnej, która uzależniona jest także od rodzaju korzystania z wód. To ostatnie oparte jest przede wszystkim na: rodzaju wód śródlądowych, celu ich użytkowania, sposobie korzystania i podmiotach uprawnionych do korzystania z wody.[11]

Węzłowe znaczenie dla użytkowania źródeł i ujęć wody, a pośrednio i realizacji funkcji stref ochronnych odgrywa szczególne korzystanie

[8] *Ibid.* s. 86 oraz T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. Nowakowski: *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1977, ss. 78—82.

[9] Por. A. Jaroszyński: *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, Warszawa 1971, s. 62.

[10] Rudnicki: *op. cit.*, ss. 86—87; zob. też: A. Wasilkowski: *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972 oraz M. Jaroszyński: *Węzłowe zagadnienia prawa wodnego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1955, nr 3, s. 407 i n.

[11] Por. Surowiec, Tarasiewicz, Zwięglińska: *op. cit.*, ss. 78—80.

z wód, które wykracza poza korzystanie powszechne i zwykłe. Każdorazowo wymagane jest w tym przypadku pozwolenie wodnoprawne (z wyjątkiem uprawiania żeglugi i wydobywania materiałów, które dotyczą utrzymania wód). Pozwolenie wodnoprawne jest to specyficzny akt administracyjny, który zainteresowanemu podmiotowi przyznaje prawo do szczególnego korzystania z wody. Poza zakresem uprawnień określa on również obowiązki, którymi zostaje obciążony adresat. Prawo wodne z r. 1974 nie przewiduje wyjątków od zasady obowiązku uzyskania pozwolenia na szczególne korzystanie z wód.[12] Odnosi się również do zakresu podmiotowego, ponieważ korzystający z wody w sposób szczególny zobowiązani są uzyskać pozwolenie wodnoprawne. Natomiast rozstrzygnięcie czy konkretne korzystanie z wody jest szczególne następuje na drodze konfrontacji z wymogami odnoszącymi się do pozostałych rodzajów ich użytkowania. Zakres nadanych uprawnień powinien być w pozwoleniu ściśle określony pod kątem zaspokojenia potrzeb zakładu lub nieruchomości. Oznacza to, że tego rodzaju pozwolenie ma charakter rzeczowy (nie osobisty, co powoduje, że nie jest wyłącznie związane z pierwotnym adresatem).[13] Dlatego zmiana właściciela (zakładu czy nieruchomości) nie ma wpływu na pozwolenie wodnoprawne, gdyż przechodzi ono na następców prawnych. Ponadto na jego podstawie nie powstaje prawo rzeczowe na rzeczy, a nabyte prawo nie posiada charakteru prawa majątkowego — podmiotowego. Jeżeli w jednym pozwoleniu reguluje się wspólne korzystanie z wód przez kilku adresatów, to ustala się, który podmiot jest głównym uprawnionym. Takie unormowanie ma na celu określenie podmiotu, który zobowiązany jest do należytego utrzymania urządzeń służących do wspólnego korzystania. W takiej sytuacji odpowiedzialny za stan urządzeń jest główny uprawniony, który wobec pozostałych zainteresowanych — mających interes prawny — posiada prawo regresu. Zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do kosztów zagospodarowania strefy ochronnej, w sytuacji gdy tworzona jest w celu ochrony ujęcia wody, które użytkuje kilka jednostek organizacyjnych.

Pozwolenie wodnoprawne może uzyskać tylko taka zainteresowana jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna, która wykaże zapotrzebowanie na określoną ilość wody śródlądowej do celów gospodarczych lub komunalnych, a projektowane użytkowanie będzie zgodne z zasadami prawa wodnego. Należy podkreślić, że omawiany akt administracyjny ma charakter decyzji administracyjnej wydanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, włącznie ze skargą do Naczelnego Sądu Ad-

---

[12] Z. Rybicki, Cz. Stański: *Niektóre zagadnienia prawa wodnego*, „Państwo i Prawo" 1964, z. 3, s. 404.

[13] Tarasiewicz, Surowiec, Zwięglińska: *op. cit.*, s. 57.

ministracyjnego w myśl odpowiednich przepisów proceduralnych zawartych w prawie wodnym z r. 1974.[14] Jego wydanie tworzy po stronie określonych podmiotów uprawnienia i obowiązki, które regulowane są przez prawo wodne z r. 1974. Dlatego wykazuje on szereg specyficznych cech w stosunku do „klasycznej" decyzji administracyjnej. Dotyczą one przede wszystkim przesłanki trwałości pozwolenia wodnoprawnego. Odmienności w tym zakresie (podobnie jak w odniesieniu do aktu tworzącego strefy ochronne) uzależnione są od celu, z powodu którego został on wydany. Wynikają one także z dyspozycji art. 16 k.p.a. i art. 163 k.p.a. Dotyczą więc trwałości wydanej decyzji administracyjnej. Z tych względów i w oparciu o postanowienia prawa wodnego z r. 1974 możemy więc mówić o następujących odrębnościach. Po pierwsze, ostateczności decyzji zatwierdzającej ugodę między właścicielami gruntów sąsiednich w kwestiach dotyczących stosunków wodnych (art. 35 ust. 2). Po drugie, ostateczności aktu administracyjnego w części pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego odszkodowania (decyzja w tej treści staje się ostateczna, a w pozostałej części może być zaskarżona w drodze odwołania — art. 38 ust. 2). Po trzecie, możliwości nałożenia przez właściwy organ administracji państwowej dodatkowych obowiązków już po wydaniu pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli jest to niezbędne ze względu na konieczność realizacji ustaleń planów społeczno-gospodarczych, wymogi ochrony środowiska czy interes społeczny (powoduje to zmianę statusu prawnego ostatecznego adresata pozwolenia — art. 21—26). Po czwarte, uprawnień właściwych organów administracji państwowej do ograniczenia lub nawet cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego. Po piąte, czasu obowiązywania (pozwolenie wodnoprawne wydaje się na czas oznaczony).[15]

Na szczególne podkreślenie zasługuje uprawnienie przysługujące właściwemu organowi administracyjnemu w zakresie ograniczenia lub cofnięcia za odszkodowaniem omawianego pozwolenia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony środowiska lub realizacji zadań zawartych w obowiązującym planie społeczno-gospodarczego rozwoju. Wymóg ten (pomimo że ma charakter fakultatywny) powoduje, że pozwolenie wodnoprawne odgrywa istotną rolę w systemie środków prawnych działających na rzecz ochrony źródeł i ujęć wód przed zanieczyszczeniem. Będąc kluczowym ogniwem w tym systemie oddziałuje na efektywność realizacji funkcji ekologiczno-gospodarczej stref ochronnych, przez co wpływa także w pośredni sposób na treść reżimu prawnego wprowadzonego na ich

[14] W. Dawidowicz: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 438.
[15] J. Boć: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, ss. 166—168.

obszarze. Kolejne zagadnienie, które występuje, powstaje z chwilą wygaśnięcia uprawnień wynikających z analizowanego aktu administracyjnego, co powoduje, że organ, który je wydał, może na przykład zażądać usunięcia urządzeń wodnych. Są one jednak najczęściej przejęte na własność Państwa za odszkodowaniem i przekazane określonemu podmiotowi do dalszego użytkowania. Natomiast wszelkie spory powstałe w związku z pozwoleniem wodnoprawnym rozstrzyga organ właściwy do jego wydania (w szczególności dotyczy tych przypadków, kiedy zostało wprowadzone lub cofnięte bez odszkodowania). Obejmuje to sytuacje, kiedy uprawniony bez uzasadnionych powodów nie rozpoczął korzystania z wody w oznaczonym terminie lub w okresie co najmniej 2 lat, jak również kiedy adresat pozwolenia nie dotrzymuje jego warunków, np. co do eksploatacji urządzeń wodnych, czego następstwem jest zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i zwierząt.

Istotne znaczenie ma określenie zakresu pojęcia „urządzenie wodne". Prawodawca stosuje ten termin jako zbiorczą kategorię prawną. Obejmuje ona między innymi „studnie publiczne i inne ujęcia wód podziemnych, ujęcia wód powierzchniowych i urządzenia zabezpieczające wody przed zanieczyszczeniem".[16] Budowa tych urządzeń może być realizowana przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa państwowe lub też spółki wodne. Ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na budownictwo wodne również w przypadku realizacji ujęć służących do poboru wody, a także urządzeń zabezpieczających wodę przed zanieczyszczeniem oraz wykonywania obiektów budowlanych na obszarze położonym między wałem przeciwpowodziowym a korytem wody płynącej. Takie pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód zastępuje pozwolenie, tj. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji i jest konieczne, aby można było rozpocząć budowę urządzeń wodnych.[17] Obligatoryjny wymóg otrzymania takiego pozwolenia występuje zarówno w przypadku budowy ujęć do poboru wód powierzchniowych, jak i urządzeń do ich poboru. Wydają je odpowiednie organy administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego — w zależności od wielkości normatywów poborów. Te wymogi są konieczne przy tych rodzajach korzystania z wód, które wymagają realizacji obiektów zaliczonych do szczególnego budownictwa wodnego.

Pozwolenie wodnoprawne wymagane jest również na wykonanie ujęć służących do poboru wód podziemnych, a następnie na ich pobór.

---

[16] Art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego z r. 1974 oraz zob. Surowiec, Tarasiewicz, Zwięglińska: *op. cit.*, s. 48.

[17] Por. Dawidowicz: *op. cit.*, ss. 438—447 oraz art. 53 § 3 i art. 81 prawa wodnego w związku z art. 35 ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 35, poz. 185).

Kompetentny w tym przedmiocie jest w zasadzie terenowy organ administracji stopnia wojewódzkiego o właściwości szczególnej do spraw gospodarki wodnej. Jednak w tym przypadku powinien uwzględniać dodatkowe wymogi, które wprowadził ustawodawca w myśl art. 21 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Stanowi on, że wody podziemne oraz obszary ich zasilania poddane są specjalnej ochronie. Stosowane w tym celu środki prawne przy realizacji tego zadania powinny co najmniej przeciwdziałać ujemnym wpływom, powodującym ich zanieczyszczenie, co dotyczy też obszarów ich zasilania. Jest to na tyle istotne, że zasoby wód podziemnych służą przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb komunalnych. Natomiast zakłady, które z nich korzystają, zobowiązane są do rejestrowania ujęć wód w organie administracji stopnia wojewódzkiego oraz przeprowadzania okresowych analiz ich wydajności (karta rejestracyjna i książka eksploatacji ujęcia wód — studni). Odrębne zasady w tym zakresie odnoszą się jedynie do urządzeń użytkowanych przez Siły Zbrojne.[18] Natomiast ogólne zasady dotyczące wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji przy specyfice określenia warunków realizacji inwestycji wodnych, także ujęć wodnych) realizowane są w dwóch etapach, tj. uzgodnienia wstępnych warunków, a następnie wydawania pozwolenia wodnoprawnego. Celem uzgodnienia jest ustalenie treści, którą powinien zawierać wniosek inwestora oraz operat wodnoprawny, co stanowi podstawę do wydania pozwolenia wodnoprawnego (następuje to między inwestorem a organem władnym do wydania pozwolenia, co warunkuje jego właściwe opracowanie).

Uzgodnienie jest czynnością zobowiązującą obie strony i stanowi znaczący środek regulacji korzystania z wód.[19] Właściwy organ administracyjny wydaje — w zasadzie — pozwolenie po uprzednim uzgodnieniu niezbędnych warunków nie tylko w oparciu o operat wodnoprawny, lecz w sytuacji, gdy jest to konieczne, uwzględniając projekt techniczny. Oczywiście, ten ostatni powinien być zgodny z treścią operatu. Szczególnie ważną rolę przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego powinna spełniać rozprawa wodnoprawna, każdorazowo poprzedzająca jego wydanie (o jej terminie i miejscu organ prowadzący zawiadamia zainteresowane podmioty). Jej rola jeszcze wzrosła w obecnym stanie prawnym, kiedy obowiązują dodatkowe wymogi wynikające z art. 22 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Dotyczą one przeprowadzania

---

[18] Reguluje ten problem art. 42 ust. 3 prawa wodnego z r. 1974 oraz zarządzenie Ministra Rolnictwa z 18 VIII 1978 r. w sprawie rejestracji i prowadzenia obserwacji ujęć wód podziemnych (M. P. nr 29, poz. 107) i załącznik do okólnika nr 1 Ministra Rolnictwa z 23 III 1979 r. (Dz. Urz. Min. Roln. nr 3, poz. 10).

[19] K. Podgórski: *Rola uzgodnień w ochronie środowiska*, Studia Iuridica Silesiana 1977, s. 92 i n. (art. 81 prawa wodnego z r. 1974).

kompleksowej ekspertyzy w odniesieniu do wszelkich działań gospodarczych, które nawet potencjalnie ujemnie mogą oddziaływać na stosunki wodne. Obejmują również analizę ewentualnych szkodliwych wpływów określonego przedsięwzięcia gospodarczego w stosunku do obszarów sąsiednich (tzw. immisja pośrednia).[20] Te przesłanki wpływają także na treść reżimu prawnego strefy ochronnej tworzonej wokół ujęcia wody. Z tego względu wydaje się, że taka ekspertyza nie może pomijać specyficznych wymagań, wynikających z nadrzędnego celu, który decydował o utworzeniu strefy ochronnej. Jako wniosek *de lege ferenda* można więc wysunąć postulat zmiany treści operatu wodnoprawnego o dodanie postanowienia dotyczącego obowiązku przeprowadzenia ekspertyzy.[21] Powinna mieć ona, moim zdaniem, charakter obowiązkowy nie tylko przy realizacji działań naruszających stosunki wodne, lecz nawet przekształcających stan zasobów wodnych. Należy podkreślić, że uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie ujęć wód nie jest równoznaczne z prawem do szczególnego korzystania z wody przy pomocy określonego urządzenia wodnego. Jedyny wyjątek w tym zakresie stanowi dyspozycja z art. 83 prawa wodnego z r. 1974, która dotyczy studni publicznych.[22]

REGLAMENTACJA GOSPODARKI WODNEJ W DZIEDZINIE OCHRONY WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM

Szczególne znaczenie z punktu widzenia właściwej ochrony źródeł i ujęć wody spełniają instytucje dopuszczalnych norm stężeń zanieczyszczeń, standardu jakości wód oraz obowiązku dokonywania pomiarów ujemnych oddziaływań na środowisko wodne.[23] Są to — obok instytucji obowiązku budowy, właściwej eksploatacji i utrzymania urządzeń oczyszczających wody przez zakład odprowadzający ścieki[24] — niezbęd-

[20] Glosa H. Starczewskiego do decyzji Prezesa CUGW z 27 II 1971 r., nr DOP-V-1221/9/70, który uchylił jako nieważną decyzję własną z 17 III 1970 r. DOP-V-1221/9/1970 (do art. 38, 39, 40 prawa wodnego z r. 1962 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) — rozważania w niej zawarte są aktualne także na gruncie prawa wodnego z r. 1974.

[21] Postulat ten dotyczy zarządzenia Ministra Rolnictwa z 26 I 1976 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać operat wodnoprawny (M. P. nr 6, poz. 32).

[22] Surowiec, Tarasiewicz, Zwięglińska: *op. cit.*, s. 162 (art. 98 prawa wodnego z r. 1974).

[23] W obecnym stanie prawnym, w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązek ten ma jednak charakter uniwersalny, ponieważ dotyczy także innych zasobów środowiska.

[24] Jastrzębski: *op. cit.*, ss. 202—203.

ne środki prawne do ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Sygnalizując konieczność podjęcia odpowiednich działań prawnych, mają one przede wszystkim charakter regulacyjno-ochronny. Zadanie to spełniają nie tylko standardy jakości środowiska, lecz w szczególności dopuszczalne wielkości stężeń. Instytucje te wprowadził prawodawca zarówno do prawa wodnego, jak i do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.[25] Oba powyższe środki prawne powinny jednak uwzględniać aktualny stan degradacji zasobów wodnych, a więc, jaki procent cieków wodnych zaliczony jest do jednej z trzech klas czystości powierzchniowych wód śródlądowych (dotyczy to także wód poza wszelką klasą czystości).

W literaturze prawniczej dominuje pogląd, że regulacje prawne w przedmiocie dopuszczalnych wielkości stężeń zawierają normy o treści technicznej „wprowadzane w życie przy połączeniu z normami typu abstrakcyjnego".[26] Ich podstawowym celem jest obiektywizacja w określeniu zagrożeń środowiska. Podobny charakter mają normy określające standardy jakości wód śródlądowych. Ich celem jest określenie niezbędnych normatywów, jakim powinna odpowiadać woda do picia oraz woda na potrzeby gospodarcze. Są one pobierane z ujęć lub naturalnych źródeł wód śródlądowych. Szczególne kompetencje w tym zakresie posiadają organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które są władne wydawać wiążące rozstrzygnięcia, które stosowane są w przypadku stwierdzenia uchybień stanu sanitarnego urządzenia wodnego, np. ujęcia wody. Te ostatnie działania mają charakter czynności materialno-technicznych. Ich bezpośrednim skutkiem prawnym jest uprawnienie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do wydawania następujących rozstrzygnięć:

1) decyzji o całkowitej przydatności wody do użytkowania;
2) decyzji o warunkowej przydatności wody do użytkowania;
3) zakazu jej użytkowania (np. z danego ujęcia wody).[27]

Unormowania te zbliżone są do regulacji reglamentacyjno-porządkowych (przepisy policyjne). W ten sposób — w oparciu o czynności materialno-techniczne — mogą być kształtowane stosunki administracyjnoprawne. Powoduje to w sytuacji przekroczenia standardów jakości wód — konieczność natychmiastowego utworzenia (także na wniosek organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej), strefy ochronnej. W ten sposób (na bazie tego rodzaju stosunku administracyjnoprawnego) zostaje „urucho-

---

[25] Por. cyt. rozp. Rady Ministrów z 29 XI 1975 r. oraz art. 29, art. 34 ust. 4, art. 50, art. 58 i art. 110 — dotyczący uciążliwości dla środowiska i szkodliwych uciążliwości dla środowiska według ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980, nr 3).

[26] Jastrzębski: *op. cit.*, ss. 203—204.

[27] Ustawa z 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. nr 12, poz. 49).

miony" mechanizm wprowadzanych ograniczeń prawnych, także na obszarze strefy ochronnej, w postaci specjalnego reżimu prawnego. W jego wyniku następuje zmiana dotychczasowego statusu prawnego i faktycznego, zarówno podmiotów związanych z danym urządzeniem wodnym, jak i właścicieli (użytkowników) gruntów w obrębie przyległego obszaru.

PODSTAWOWE ŚRODKI PRAWNE O CHARAKTERZE PREWENCYJNYM

W zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem podstawowymi administracyjnoprawnymi formami działania o charakterze indywidualnym organu administracji państwowej są uzgodnienie i pozwolenie wodnoprawne. Podmioty uzgodnienia to każdorazowo właściwy miejscowo organ administracji państwowej do spraw gospodarki wodnej oraz inwestor zamierzający odprowadzać ścieki, zobowiązany do uzgodnienia przez normy prawa wodnego. Podstawą uzgodnienia powinny być wytyczne objęte planem perspektywicznym w przedmiocie ochrony wód śródlądowych przed zanieczyszczeniem. Na jego treść także wpływa ujęty w planie sposób ich przeznaczenia do zaspokojenia potrzeb społeczno-gospodarczych, w związku z którym określa się dopuszczalne zanieczyszczenie szkodliwymi substancjami. Dlatego w zależności od przeznaczenia, wielkości czy rodzaju wody, do której będą odprowadzone ścieki, oraz ich ilości ocenia się warunki, którym muszą one odpowiadać. Dopiero na podstawie tych przesłanek powstaje (projekt) koncepcja budowy urządzeń potrzebnych do oczyszczania ścieków. Wymienione wyżej warunki stanowią treść uzgodnienia w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Dyspozycja z art. 63 prawa wodnego z r. 1974 wprowadza także nakaz, aby jednostki gospodarcze, które odprowadzają ścieki do wód, budowały, utrzymywały oraz eksploatowały urządzenia zabezpieczające przed zanieczyszczeniem wód śródlądowych.

Kolejny obowiązek wiąże się z uruchomieniem zakładu uciążliwego dla środowiska wodnego z równoczesnym oddaniem do użytkowania oczyszczalni ścieków. Nie dotyczy to jednak „starych zakładów", które 9 II 1961 r. nie posiadały koniecznych urządzeń oczyszczających, a było to zgodne z panującymi wówczas — w tym przedmiocie — regulacjami prawnymi. Z tego względu ustawodawca dopuścił wyjątek, w myśl którego na podstawie decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwy organ stopnia wojewódzkiego, termin ten mógł być dla tych jednostek organizacyjnych przesunięty do 5 lat, a w szczególnych przypadkach na dalsze 4 lata przez ówczesnego Ministra do spraw Ochrony Środowiska. Jest to istotne, gdyż prawna ochrona wód śródlądowych przed zanieczyszczeniem ma na celu nie tylko przeciwdziałanie przekraczaniu

dopuszczalnych norm zanieczyszczeń, lecz obejmuje też ochronę właściwości leczniczych wód mineralnych w obrębie obszarów górniczych, a także ochronę gruntów przybrzeżnych. W obu wyżej wymienionych przypadkach składowanie ścieków i odpadów wymaga pozwolenia wodnoprawnego i uważane jest za szczególne korzystanie z wód. Pozwolenie wodnoprawne wydawane na podstawie operatu wodnoprawnego powinno w tym przypadku określać ilość, stan i skład odprowadzanych ścieków do wód, obowiązek ich badania oraz inne wymagania konieczne do ochrony środowiska wodnego. Wykładni tego kryterium dokonać należy nie tylko w oparciu o obowiązujące unormowania (normy techniczne) czy plany gospodarcze. Tego rodzaju wykładnia powinna również uwzględniać aktualny stan badań w tej dziedzinie, wynikający z nauk biologicznych, medycznych czy technicznych. Jako szczególny przypadek kolizji z wymogami ochrony środowiska, ustawodawca wymienia sytuację, która powoduje obniżenie poziomu wody poniżej stanu „niezbędnego ze względów biologicznych”.[28] Ocenę tę należy oprzeć na przeprowadzonych w tym zakresie ekspertyzach. Jeżeli do korzystania z wody wymagane jest sporządzenie projektu technicznego, to powinien być on, oczywiście, zgodny z operatem wodnoprawnym. Bez tego nie może być wydane pozwolenie, które umożliwiałoby danej jednostce gospodarczej wykonanie i eksploatację tego rodzaju urządzeń wodnych. Spełnienie tych warunków wpływa także w istotny sposób na konieczność utworzenia oraz treść reżimu prawnego na terenie strefy ochronnej.

Przy omawianiu zagadnienia pozwoleń wodnoprawnych istotną kwestią staje się również problematyka dokumentacji wodnej. Stanowi ona podstawę dla organów dysponujących zasobami wodnymi do ich planowego i kompleksowego wykorzystania. Jest to także niezbędny warunek do skutecznego „zbudowania” systemu środków prawnych działających na rzecz ochrony środowiska wodnego, a więc również zabezpieczenia źródeł i ujęć wody. Bez rozpoznania tego zjawiska trudno mówić o efektywnym funkcjonowaniu instytucji stref ochronnych. Tego rodzaju dokumenty wodne uwidaczniają określone stany faktyczne i prawne odnoszące się do wód śródlądowych. Istnieją dwa rodzaje dokumentów wodnych, tj. księgi wodne[29] oraz kataster wodny[30]. Ten ostatni jest ewidencją zasobów wód śródlądowych (powierzchniowych i podziemnych) oraz rejestracją podstawowych danych dotyczących wód, a także cha-

---

[28] Kryteria gospodarowania zasobami wodnymi w warunkach deficytu wody, „Gospodarka Wodna” 1979, nr 1, ss. 1—5.

[29] § 1 i § 2 rozp. Rady Ministrów z 25 VII 1978 r. w sprawie ksiąg wodnych i katasteru gospodarki wodnej (Dz. U. nr 19, poz. 83).

[30] *Ibid.*, § 6—9.

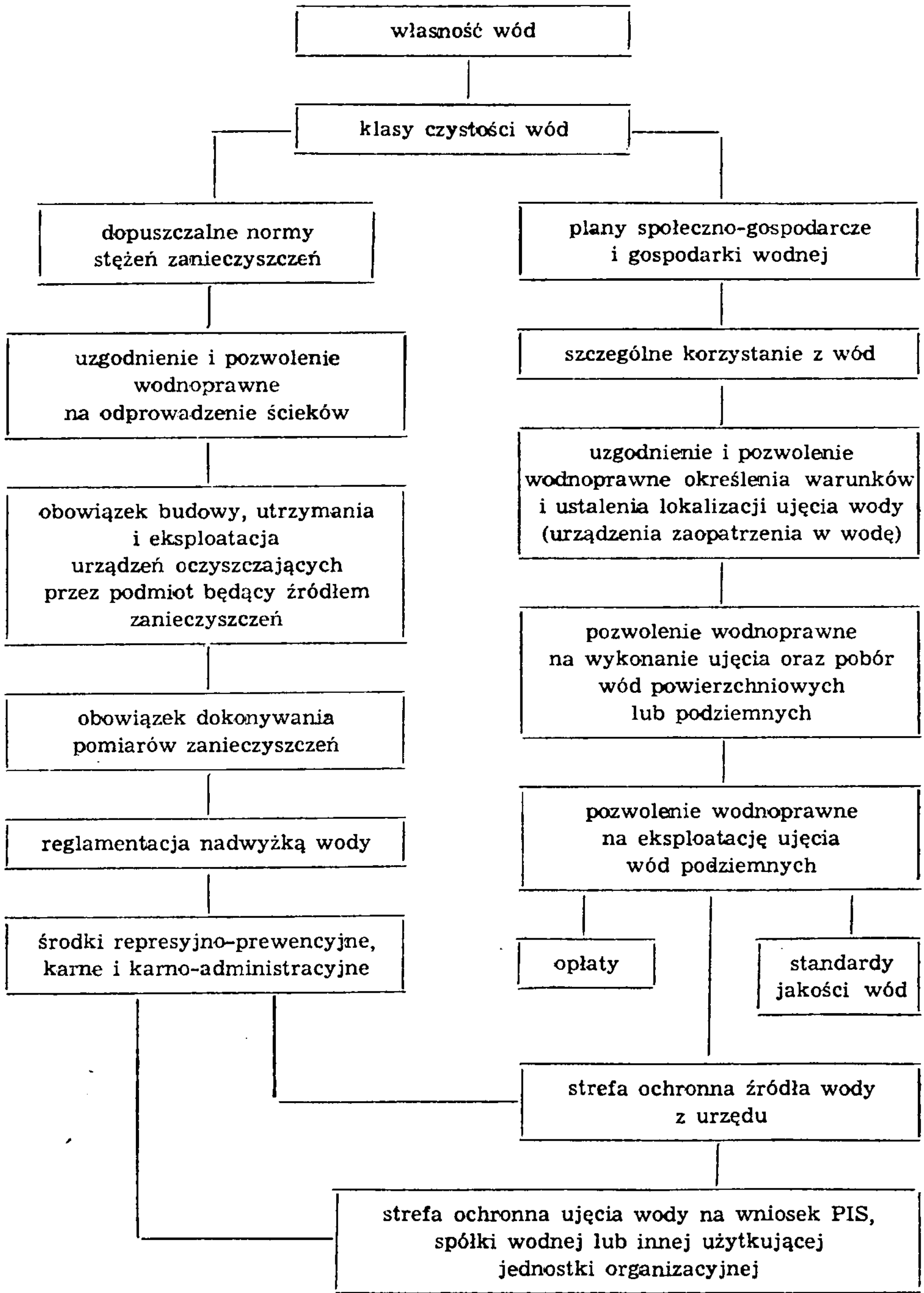
rakterystyką urządzeń wodnych pod względem technicznym. Natomiast wpisom do ksiąg wodnych, obok spółek wodnych i ich związków, podlegają uprawnienia dotyczące szczególnego korzystania z wód oraz prawo do rybołówstwa na wodach stanowiących własność Państwa. Należy podkreślić, że pozwolenia wodnoprawne, wydawane przez właściwe organy administracyjne stopnia wojewódzkiego, wpisywane są z urzędu do księgi wodnej, a pozostałe — natychmiast przesyłane organowi prowadzącemu tę księgę. Dlatego też dokumentacja wodna odgrywa znaczącą rolę w gospodarce planowej, co w obecnym stanie, przy stale postępującym zanieczyszczeniu i deficycie wód, jest sprawą bardzo istotną. Księga wodna powinna służyć nie tylko jako źródło informacji dla organów administracji o zasobach wód i sposobie ich wykorzystania, lecz również sygnalizować konieczność stosowania właściwych środków do ochrony źródeł i ujęć wody.

Cechą charakterystyczną jest również występowanie w omawianym zagadnieniu tzw. ciągu działań prawnych (zob. tab. 1).[31] W pierwszym etapie wydane jest najczęściej pozwolenie wodnoprawne na wykonanie ujęcia oraz pobór wód śródlądowych. Następną czynność prawną, w przypadku gdy spełnione są wymogi ustalone w tym akcie prawnym, stanowi wydanie pozwolenia wodnoprawnego na eksploatację danego ujęcia. Dopiero na tej podstawie (z urzędu lub na wniosek) tworzona jest strefa ochronna przez właściwy organ administracji państwowej. Kolejnym działaniem prawnym może być fakultatywne wprowadzenie przez właściwy organ administracyjny na jej terenie uzupełniających, a jednocześnie niezbędnych, przepisów typu policyjnego. To ostatnie rozstrzygnięcie, wydane w formie aktu administracyjnego, może dotyczyć przyznania odszkodowania za powstałą szkodę w wyniku wprowadzonych ograniczeń na obszarze strefy ochronnej. Przysługuje ono właścicielowi nieruchomości gruntowej znajdującej się na tym terenie, który poniósł rzeczywistą szkodę na skutek nakazanej zmiany jej zagospodarowania. Może również występować konieczność wykupu nieruchomości gruntowej od właściciela, który doznał wyjątkowo uciążliwych ograniczeń w prawie wykonywania własności. Należy podkreślić, że także na wniosek spółki wodnej może być utworzona strefa ochronna dla ujęcia wody. W takim przypadku koszty jej zagospodarowania ponoszą według zasad określonych w prawie wodnym z r. 1974 wszyscy jej członkowie — proporcjonalnie do przyszłego użytkowania danego ujęcia.

---

[31] A. Chełmoński: *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań, propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Prawo XXXVIII, Wrocław 1972.

Tab. 1. Strefa ochronna na tle systemu środków prawnych pod kątem ochrony ujęć wody (naturalnego źródła wody)



Kolejne zagadnienie dotyczy instytucji opłat, wprowadzonej przez ustawodawcę, za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz za ścieki wydalane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Państwa. W odniesieniu do efektywności instytucji stref ochronnych wydaje się, że ciągłe zwiększanie wymiaru opłat nie posiada większego znaczenia motywacyjnego, ponieważ dotychczas są one traktowane jako koszty produkcji stanowiące składnik kalkulacji cen.[32] Jest bowiem oczywiste, że fundusz celowy gospodarki wodnej powinien być źródłem finansowania inwestycji z ochrony środowiska, także kosztów zagospodarowania strefy ochronnej wokół ujęcia wody danego zakładu.

UWAGI KOŃCOWE

Na zakończenie należy stwierdzić, że ustawodawca „zbudował" w zasadzie całościowy system środków prawnych ochrony środowiska wodnego w obrębie źródeł i ujęć wody. Użyte wyżej określenie „w zasadzie" należy rozumieć w ten sposób, że poszczególne instytucje prawne wchodzące w jego skład nie uwzględniają w wystarczającym stopniu wymogów ochrony pozostałych elementów środowiska. Szczególnie uwidacznia się to w odniesieniu do instytucji pozwolenia wodnoprawnego oraz środków prawnych o charakterze prewencyjnym. W pierwszym przypadku jest to przede wszystkim wynikiem „słabości" planów zagospodarowania przestrzennego w dziedzinie gospodarki wodnej (np. lokalizacja ujęcia wody bez uwzględnienia warunków hydrogeologicznych). W drugim przypadku występuje brak jednolitej koncepcji penalizacji w stosunku do popełnionych niedozwolonych czynności powodujących zanieczyszczenie wód (kodeks karny, prawo wodne z r. 1974 czy ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska).

Odrębny problem stanowi brak dyrektywnego znaczenia perspektywicznego planu gospodarki wodnej i regionalnych planów gospodarki wodnej — jako jednej z materialnoprawnych podstaw do ustalenia stref ochronnych wokół źródeł i ujęć wody. W praktyce — pomimo postulatów doktryny prawa administracyjnego, teorii oraz praktyki planowania przestrzennego — nie są nawet uważane za materiał do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z orzecznictwa NSA wynika bowiem, że tego rodzaju plany, aby spełnić ten wymóg, powinny być

[32] Por. J. Surowiec: *Ocena działania obecnego systemu opłat za szczególne korzystanie z wód i kierunki jego nowelizacji*, „Gospodarka Wodna" 1982, nr 6 oraz A. Symonowicz: *Gospodarka wodna a reforma gospodarcza*, „Gospodarka Wodna" 1982, nr 10, ss. 179—181.

uzupełnione wymaganiami przewidzianymi w art. 21 § 1 prawa budowlanego z r. 1974 w związku z art. 48 ust. 4 ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym.[33] Dlatego stan prawny i faktyczny, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie uwzględnia specyfiki gospodarki wodnej, powoduje powstanie kolizji przy gospodarowaniu oznaczoną przestrzenią. Należy podkreślić, że plany gospodarki wodnej opracowywane są również w oparciu o kryterium użytkowników wody śródlądowej i zawierają informacje w przedmiocie gospodarki wodnej w odniesieniu do ujęć wody i przyjętych w tym zakresie rozwiązań o charakterze prawno-organizacyjnym. Dane objęte tego rodzaju planami gospodarki wodnej powinny więc stanowić podstawę dla przyjętych ustaleń z dziedziny gospodarki wodnej, zarówno na szczeblu krajowego planu przestrzennego, planów regionalnych, jak i planów miejscowych. Dotychczas ustawodawca podkreślał przede wszystkim szczególną rolę planów społeczno-gospodarczych w dziedzinie gospodarki wodnej, traktując drugorzędnie planowanie przestrzenne. Dokonywana obecnie aktualizacja treści regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod kątem wymagań wynikających z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy o planowaniu przestrzennym powinna jednoznacznie uwzględniać wymogi ochrony źródeł i ujęć wody śródlądowej, co stanowi warunek *sine qua non* ich efektywnej ochrony za pomocą obowiązującego systemu środków prawnych.

Problematyka gospodarki przestrzennej w aspekcie ochrony zasobów wodnych wymaga często sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, opartych na innej podstawie terytorialnej niż podstawowy podział administracyjny kraju. Z tego względu wydaje się, że powinny to być „plany przestrzenne gospodarki wodnej", sporządzane dla obszaru zlewni rzek lub jej wydzielonych części, zgodnie z zasadą kompleksowości gospodarki wodnej jako plany funkcjonalne, oczywiście, w powiązaniu z warunkami przestrzennymi, a także ekologicznymi, które występują na oznaczonym obszarze. Jest bowiem oczywiste, że ustanowienie strefy ochronnej wokół źródeł i ujęć wody w celu realizacji funkcji ekologiczno-gospodarczej powinno być poprzedzone wydaniem innych środków prawnych pod kątem realizacji treści tej funkcji. Stąd coraz częściej podnoszony postulat tzw. ekologizacji instytucji prawa wodnego (a nie tylko ochrony wód przed zanieczyszczeniem), co może być gwa-

[33] L. Jastrzębski: *Rola planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce wodnej*, [w:] *Prawo, administracja, gospodarka, Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Pod red. J. Łętowskiego, J. P. Pruszyńskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 149 i n.

rancją wykonania tego zadania.[34] Pozwoliłoby to na opracowanie polityki stosowania tzw. „ciągu" środków prawnych oddziałujących na ochronę źródeł i ujęć wody w powiązaniu z systemem planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego pod kątem modelowego funkcjonowania systemu środków prawnych służących ich ochronie.

РЕЗЮМЕ

Проблематика охраны внутриматериковых вод от загрязнения анализирует автор с точки зрения охраны водных ресурсов в пределах их источников и устьев. С этой целью рассмотрены административноправовые средства охраны источников и устьев как в эколого-санитарном, так и в хозяйственном отношении. Основным правовым средством, служащим их охране, являются охранные зоны. Однако их эффективность зависит от функционирования других правовых средств охраны водной среды, особенно предупреждения загрязнения вод. В связи с этим, автор пытается оценить действующую правовую систему с точки зрения эффективности и связности системы правовых средств, служащих охране водных ресурсов в источнике и водозаборе. И поэтому предметом административноправового анализа стали следующие правовые средства: собственность на воды, особенности использования внутриматериковых вод, регламентирование водного хозяйства с целью охраны вод от загрязнения и охранные зоны. Кроме того, обсуждена также действующая в настоящее время система планирования водного хозяйства, её влияние на правовую охрану источников и водозаборов.

SUMMARY

The problems of the protection of inland waters from pollution were analyzed with respect to the protection of water sources and intakes. The paper discusses administrative — legal measures used to protect water sources and intakes both for ecological, health and economic reasons. The basic measure of their protection are protection zones. Their efficiency, however, results from proper functioning of other legal measures concerning natural environment protection, particularly those which prevent harmful water pollution. The aim of the paper is to assess whether the present legal system provides consistent and efficient measures meant for protection of water sources and intakes. Therefore the present administrative — legal studies cover first of all the following measures: ownership of waters, special use of inland waters, regulation of water economy to protect waters from pollution and protection zones. The considerations also include the present system of water economy planning and its influence on the suitable legal protection of water sources and intakes.

[34] J. Stelmasiak, A. Wróbel: *Ekologizacja prawa administracyjnego* (artykuł dyskusyjny), [w:] *Nowe zjawiska w administracji, Część II*, Wydawn. Zakł. Prawa Administrac. Uniw. Śl., Kozubnik 18—20 IX 1980, ss. 1—10 (materiały z konferencji naukowej).